



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.04.2018

P/18/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/004 – Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/88/2018 z 6 czerwca 2018 r. 2. Marta Ostrowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/89/2018 z 5 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dąbrowie, ul. Kasztanowa 16, 88-306 Dąbrowa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Barczykowski, Wójt Gminy Dąbrowa ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴ w Gminie umożliwiono realizację inicjatyw lokalnych, określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵. W Urzędzie wyznaczono osobę odpowiedzialną za sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej, bezpośredni kontakt z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi. Mieszkańców Gminy informowano o możliwościach współpracy w ramach inicjatywy lokalnej za pośrednictwem dostępnych kanałów komunikacji.

W poszczególnych latach objętych kontrolą w budżecie Gminy zabezpieczano środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w wysokości wynikającej z pozytywnie rozpatrzonych wniosków.

Rozpatrując wnioski o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej prawidłowo stosowano przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁶, a przy ich ocenie kierowano się ustalonymi przez Radę Gminy kryteriami.

Realizacja inicjatyw lokalnych przebiegała zgodnie z zaakceptowanymi wnioskami. Postanowienia zawieranych umów określały m.in. podział zadań, obowiązki sprawozdawcze oraz zapewniały Gminie nadzór i kontrolę nad realizacją zadań.

Za nieprawidłowe Izba uznała opracowane przez Wójta i przedłożone do uchwalenia Radzie Gminy Dąbrowa⁷ projekty uchwały w sprawie określenia trybu

¹ Dalej: „Urząd” lub „Gmina”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Tj. od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia kontroli.

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., dalej: „udpp”.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej: „kpa”.

⁷ Dalej: „Rada”.

i szczegółowych kryteriów oceny wniosków⁸ oraz uchwały zmieniającej ww. uchwałę⁹, które zawierały postanowienia wykraczające poza upoważnienie określone w art. 19c ust. 1 udpp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie sprawami inicjatywy lokalnej zajmował się pracownik Referatu komunalno-organizacyjnego, zatrudniony na stanowisku młodszego referenta ds. kultury, sportu i organizacji pozarządowych¹⁰, podległym bezpośrednio Sekretarzowi Gminy. Z opisu stanowiska wynikało, że zadaniami podstawowymi pracownika było: prowadzenie spraw z zakresu inicjatywy lokalnej oraz rozliczanie i kontrola wykorzystania środków przy realizacji przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 6-22, 65-85)

Referent ds. kultury posiadała wykształcenie magisterskie pedagogiczne. Uczestniczyła w ośmiu szkoleniach, których przedmiotem były również sprawy z zakresu inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 8-25)

Na terenie Gminy informowano mieszkańców o możliwościach współpracy w ramach inicjatywy lokalnej za pośrednictwem plakatów, ulotek, strony internetowej Urzędu¹¹, portali społecznościowych¹², podczas zebrań wiejskich, podczas posiedzeń Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Dąbrowie (GRDPP).

(dowód: akta kontroli str. 270-272, 235, 918-922)

W dniu 21 lutego 2013 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i kryteriów oceny wniosków¹³. W ww. uchwale przyjęto następujące kryteria oceny wniosków: [1] celowość realizacji zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej; [2] liczba osób, którym służyć miało zadanie; [3] wkład własny wnioskodawcy (udział finansowy, udział rzeczowy oraz wkład osobowy); [4] udział finansowy Gminy niezbędny do realizacji zadania oraz ewentualne koszty, jakie będzie ponosiła Gmina w konsekwencji realizacji zadania.

Po przeprowadzeniu konsultacji uchwałę w sprawie określenia trybu i kryteriów oceny wniosków znowelizowano 21 lipca 2017 r., m.in. w zakresie zasad składania wniosków i kryteriów oceny¹⁴. Do oceny przyjęto system punktowy z przedziałem 0-36 punktów. Wnioski, które otrzymywały poniżej 18 punktów, nie podlegały realizacji. Wnioski można było składać do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy oraz w trakcie trwania roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 30-64, 213-227)

⁸ Uchwała nr XXII/157/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, dalej: „uchwała w sprawie określenia trybu i kryteriów oceny wniosków”.

⁹ Uchwała nr XXIV/156/2017 z dnia 21 lipca 2017 r. zmieniająca uchwałę Nr XXII/157/2013 Rady Gminy w Dąbrowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, dalej: „uchwała zmieniająca”.

¹⁰ Dalej: „Referent ds. kultury”.

¹¹ http://ug-dabrowa.pl/organizacje.11.inicjatywa_lokalna.html

¹² <https://www.facebook.com/Gmina-D%C4%85browa-686636484812848/?fref=ts>

¹³ Przed pojęciem uchwały przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy oraz z GRDPP.

¹⁴ Uchwała nr XXIV/156/2017 z dnia 21 lipca 2017 r. zmieniająca uchwałę Nr XXII/157/2013 Rady Gminy w Dąbrowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Załącznik do uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków stanowiły wzory dokumentów ułatwiających podjęcie współpracy Gminy z mieszkańcami w formie inicjatywy lokalnej, w tym wzór wniosku o realizację inicjatywy lokalnej, ramowy wzór umowy o realizację inicjatywy lokalnej oraz wzór sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Z § 2 ust. 1 ww. uchwały wynikało, że wniosek należy złożyć na formularzu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Referenta ds. kultury, stosowanie wzorów dokumentów miało charakter pomocniczy.

(dowód: akta kontroli str. 268-269)

W 2017 r. Wójt wydał zarządzenie¹⁵ szczegółowo regulujące wewnętrzny obieg rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, zawierania umowy z wnioskodawcami oraz sporządzania sprawozdań z realizacji inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 50-64)

W rocznych programach współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie ujmowano inicjatyw lokalnych jako form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

W wyjaśnieniach Wójt podał, że w przypadku inicjatywy lokalnej, z jednej strony mamy do czynienia z organami jednostki samorządu terytorialnego – stanowiącym (ustalającym zasady) i wykonawczym podejmującym decyzje w sprawie składanych wniosków. Z drugiej strony są mieszkańcy, a więc osoby fizyczne, którzy postulują realizację przedsięwzięć i deklarują swój współudział. Jeżeli w inicjatywie lokalnej występuje organizacja, to tylko jako pośrednik pomiędzy samorządem a mieszkańcami. Wszystkie inne formy współpracy to współpraca z jednej strony organów administracji publicznej, z drugiej – organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp. Jest to więc partnerstwo osób prawnych – po stronie sektora pozarządowego występują stowarzyszenia, fundacje, organizacje kościelne czy spółdzielnie socjalne. Ta różnica sprawia, że decyzja o tym, czy kwestia inicjatywy lokalnej ma się znaleźć w programie współpracy, nie jest oczywista, zwłaszcza że ustawa, określając obowiązkowe elementy tego dokumentu, nie wskazuje kwestii związanych z inicjatywami lokalnymi. Niemniej jednak, brak zapisów o inicjatywie lokalnej w programie współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie miał wpływu na realizację tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 23-25)

W budżecie Gminy na lata 2015-2018 zabezpieczono środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej we współpracy z organizacjami lub na wniosek mieszkańców na dany rok. Po zebraniu wniosków, we wrześniu roku poprzedzającego rok budżetowy oraz po ich ocenie i akceptacji, ustaloną kwotę przewidywanych wydatków umieszczano w projekcie budżetu i przedstawiano do przyjęcia Radzie¹⁶.

Na etapie tworzenia projektu budżetu Urząd nie występował do komórek i jednostek organizacyjnych Gminy z pytaniami, które z zadań mogą być objęte inicjatywą lokalną.

(dowód: akta kontroli str. 228, 237-238, 249-267)

¹⁵ Zarządzenie Nr 33/2017 z 21 sierpnia 2017 r., dalej „Zarządzenie Nr 33/2017”.

¹⁶ Na realizację w latach 2015-2018 zadań, dotyczących inicjatywy lokalnej, w projektach budżetów zapisano odpowiednio 10,0 tys. zł, 15,6 tys. zł, 22,2 tys. zł i 23,0 tys. zł.

Władze Gminy tworząc budżet prowadziły konsultacje z mieszkańcami, a następnie upowszechniały założenia budżetu i informacje istotne dla mieszkańców. W tym celu wykorzystywano zebrania wiejskie¹⁷; spotkania władz Gminy z sołtysami, członkami rad sołeckich i przedstawicielami grup i organizacji społecznych¹⁸; lokalną i regionalną prasę; BIP i stronę internetową Urzędu, tablice w Urzędzie i w sołectwach.

(dowód: akta kontroli str. 237-238; 873-896; 901-905)

Do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące warunków realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 229-230)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Opracowane przez Wójta i przedłożone do uchwalenia Radzie projekty uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków oraz uchwały zmieniającej ww. uchwałę zawierały postanowienia wykraczające poza upoważnienie określone w art. 19c ust. 1 udpp, tj. wskazujące, że:

- wniosek składa się na piśmie, na formularzu stanowiącym załącznik do uchwały,
 - do wniosku należy dołączyć dodatkowe – wymienione w uchwale dokumenty,
 - Wójt powołuje zespół do oceny wniosku, w którego skład wchodzi dwóch przedstawicieli Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego i dwóch przedstawicieli Wójta,
 - warunkiem realizacji zadania objętego wnioskiem jest zawarcie z Wójtem umowy, o której mowa w art. 19d udpp, a której wzór stanowi załącznik do uchwały.
- Uchwała zmieniająca dodatkowo określiła krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku i ich reprezentację oraz dodatkowe, wymagane załączniki.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹ do zadań Wójta należy przygotowywanie projektów uchwał gminy²⁰. W art. 19c ust. 1 udpp ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Zapisy projektów uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków oraz uchwały zmieniającej wykraczają poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 19c ust. 1 udpp. Art. 7 Konstytucji statuuje zasadę zakazu domniemania kompetencji organów władzy publicznej i nakazuje realizowanie delegacji ustawowych w sposób ścisły i literalny. Tymczasem projekty uchwał przyjęte przez Radę przekraczają upoważnienie określone w art. 19c ust. 1 udpp, w zakresie, w jakim określają wzór wniosku, nakazują zamieszczenie w nim szczegółowo określonych informacji i dołączenie wskazanych załączników oraz ustanawiają wzór umowy. Ustawodawca nie upoważnił również Rady do określania organów uprawnionych do oceny wniosków, tj. wskazania, że będzie nim zespół do oceny wniosków.

W wyjaśnieniach Wójt podał, że projekt uchwały po przygotowaniu został przekazany do konsultacji GRPP, a następnie przyjęty uchwałą Rady. Uchwała

¹⁷ W każdym roku objętym kontrolą władze Gminy organizowały we wrześniu cykl spotkań z mieszkańcami sołectw, na których zgłaszano m.in. postulaty dotyczące budżetu.

¹⁸ W latach objętych kontrolą, po sporządzeniu projektu budżetu, a przed sesją budżetową, Urząd organizował spotkanie z sołtysami, członkami rad sołeckich i przedstawicielami grup i organizacji społecznych, na którym omawiano założenia budżetowe, w tym w formie prezentacji multimedialnej.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

²⁰ Również w Regulaminie organizacyjnym § 4 pkt 2 – przygotowywanie materiałów niezbędnych do podejmowania uchwał należy do zadań Urzędu.

została przekazana do organu nadzoru, jakim jest Wojewoda Kujawsko-Pomorski, który w ciągu ustawowego terminu nie orzekł o uchyleniu w całości lub chociaż w części przedłożonej uchwały, nie skorzystał również z możliwości zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego, w związku z tym należy domniemywać, że wspomniany akt prawny jest legalny i zgodny z prawem. Jednocześnie, Referent ds. kultury wskazała, że dokumenty stanowiące załączniki do wniosków miały charakter pomocniczy.

(dowód: akta kontroli str. 26-29, 270-272)

Zdaniem NIK organy władzy publicznej są zobowiązane do stosowania zasady zakazu domniemania kompetencji i ścisłego interpretowania delegacji ustawowych. Wzory dokumentacji związanej z procedurą przyjmowania wniosków z zakresu inicjatywy lokalnej oraz ich realizacją, a także informacje przydatne wnioskodawcom i usprawniające proces, winny być przedstawiane przez Urząd informacyjnie i pomocniczo. Tymczasem ujęcie ich w uchwale stanowiącej prawo miejscowe oraz wskazanie adresatom, że wniosek „należy składać” lub że wniosek „składa się” nadaje zapisom charakter obligatoryjny, a nie uprawniający. Ponadto ustawodawca, w art. 19c ust. 2 udpp, w sposób jednoznaczny wskazał, że oceny wniosków dokonuje organ wykonawczy jednostki (w tym przypadku Wójt), biorąc pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosków.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2018 (I półrocze) mieszkańcy Gminy złożyli ogółem 90 wniosków dotyczących realizacji zadań inicjatywy lokalnej, w tym 18 wniosków za pośrednictwem organizacji pozarządowych²¹ i stowarzyszeń oraz 72 przez nieformalne grupy inicjatywne (m.in. mieszkańcy, rady sołeckie, koła gospodyń wiejskich)²².

Wnioski dotyczyły: [1] działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki; [2] podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej i pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; [3] działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; [4] nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania. Do realizacji przyjęto 67 zadań, natomiast 23 wnioski odrzucono.

Negatywne rozpatrzenie wniosków uzasadniano niezgodnością z ustawowym zakresem tematycznym inicjatywy lokalnej, brakiem wymaganej liczby punktów w wyniku oceny oraz brakiem podjęcia współdziałania przy wprowadzaniu korekt. W trzech przypadkach wnioski pozytywnie ocenione przez zespół do oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, indywidualną decyzją Wójta, zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały, nie zostały przyjęte do realizacji²³.

Wnioskodawców informowano o sposobie załatwienia wniosku, tj. przyjęciu do realizacji bądź odmowie realizacji z podaniem przyczyny rozstrzygnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 86-202; 204-209)

²¹ W latach objętych kontrolą odpowiednio: 9, 3, 4 i 2.

²² W latach objętych kontrolą odpowiednio: 9, 17, 27 i 19.

²³ W jednym przypadku teren, który chcieli zagospodarować wnioskodawcy, był przeznaczony pod inwestycję planowaną przez Urząd. W dwóch pozostałych przypadkach powodem odrzucenia wniosków były planowane koszty ujęte w kosztorysie, które nie przystawały do merytorycznej części wniosku.

Gmina nie organizowała konkursów na realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 199-202; 235 237-238)

Na podstawie szczegółowej analizy wybranych losowo 42 wniosków rozpatrzonych pozytywnie (62,7%) i 15 wniosków rozpatrzonych negatywnie (65,2%) ustalono, że:

- procedura rozpatrywania była zgodna z postanowieniami uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;
- przestrzegano szczegółowych kryteriów oceny formalnej i merytorycznej wniosków;
- wszystkie wnioski zostały złożone na formularzu będącym załącznikiem do uchwały;
- wszystkie wnioski rozpatrzono terminowo i niezwłocznie informowano wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia ich sprawy;
- w 12 przypadkach (21,1%) szczegóły realizacji inicjatywy lokalnej ustalano wspólnie z wnioskodawcami²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 199-202; 204-209)

Do Gminy nie wpływały skargi dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków mieszkańców o realizację inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 229-230)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą wysokość wydatków Gminy na realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej wyniosła 47,8 tys. zł, co stanowiło 0,07% wydatków Gminy w tym okresie ogółem. W roku 2015 Gmina wydatkowała na osiem zrealizowanych w ramach inicjatywy lokalnej zadań kwotę 9,0 tys. zł (tj. 0,06% wydatków ogółem), w 2016 r. na 16 zadań - 12,4 tys. zł (0,07%), w 2017 r. na 21 zadań - 21,6 tys. zł (0,11%), a w 2018 r. - 4,7 tys. zł²⁵ (0,05%). W tym samym okresie wydatki Gminy poniesione w ramach budżetu sołectkiego wyniosły łącznie 689,2 tys. zł (średnio w latach 2015-2017 - 211,4 tys. zł rocznie).

(dowód: akta kontroli str. 242-248)

Wydatki na wspieranie inicjatyw lokalnych mieszkańców były planowane w budżecie Gminy w dziale 921 klasyfikacji budżetowej: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. W uchwałach budżetowych Rady były to kwoty: 10,0 tys. zł w uchwale na 2015 r., 15,6 tys. zł w uchwale na 2016 r., 22,2 tys. zł w uchwale na 2017 r. oraz 23,0 tys. zł w uchwale na 2018 r.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie dokonywała wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego, ani w innych formach współpracy.

²⁴ W pozostałych przypadkach rozpatrywano wersje złożone przez wnioskodawców. Korekty dotyczyły np. zmian w harmonogramach, kosztorysach.

²⁵ Kwota wydatków poniesionych do końca maja 2018 r., do zakończenia czynności kontrolnych zrealizowano w całości trzy zadania, na które wydatkowano kwotę 2,3 tys. zł.

Wydatkowane przez Gminę w latach 2015-2018 kwoty na poszczególne zadania w ramach inicjatywy lokalnej wynosiły od 0,2 tys. zł, do 1,6 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Szczegółową analizą objęto dokumentację 18 zadań zrealizowanych w okresie objętym kontrolą – po pięć w latach 2015-2017 i trzy w 2018 r. Łączna kwota wydatków Gminy poniesionych na te zadania wyniosła 18,7 tys. zł. Kwota poniesionych wydatków była niższa od wydatków zadeklarowanych we wnioskach o 39,11 zł. W ww. przypadkach udział Gminy w realizacji zadań polegał na partycypacji w kosztach związanych z zakupami lub usługami świadczonymi na potrzeby zadań.

(dowód: akta kontroli str. 242-245, 270-272, 273-843)

W objętych kontrolą zadaniach wnioskodawcy korzystali z opracowanych w Urzędzie formularzy dokumentów dotyczących realizacji inicjatywy lokalnej, tj. wniosku o jej realizację, korekty – aktualizacji wniosku, umowy o wykonanie inicjatywy i sprawozdania końcowego z jej wykonania, których częścią były harmonogram i kosztorys zadania. W rubryce kosztorysu wprowadzono podział na koszt całkowity zadania oraz koszt, jaki miałyby ponieść Gmina, a także finansowy wkład własny wnioskodawcy i pracy społecznej.

Informacje zawarte we wnioskach były przenoszone do treści umów o realizację inicjatywy. Treść umów była czytelna i adekwatna do przedmiotu umowy. Wnioskodawcy nie zgłaszali uwag do treści umów. We wszystkich objętych kontrolą zadaniach umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej były podpisywane z wnioskodawcami w styczniu tego roku, w którym miała zostać zrealizowana dana inicjatywa.

(dowód: akta kontroli str. 268-272; 273-843)

Kontrolowaniem wykonania i rozliczenia zadań zrealizowanych w ramach inicjatywy lokalnej zajmował się Referent ds. kultury. W objętych kontrolą zadaniach wnioskodawcy złożyli sprawozdania końcowe i inne dokumenty - w szczególności faktury VAT i rachunki wystawione z tytułu kosztów poniesionych przez Gminę na realizację zadania, listy obecności osób zaangażowanych w organizację lub korzystających z danej inicjatywy, zdjęcia i wycinki prasowe. Formularze sprawozdań zawierały informacje dotyczące realizacji zadania pod względem merytorycznym i finansowym, tj. relację z przebiegu zadania oraz wykaz poniesionych wydatków. We wszystkich analizowanych sprawozdaniach z realizacji zadań wskazano, że zaplanowane cele i rezultaty zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 268-272; 273-843)

W odniesieniu do zadań objętych próbą badawczą, łączna kwota wydatków wynikająca z wniosków wyniosła 42,9 tys. zł. Gmina pokryła 44% łącznych kosztów ww. przedsięwzięć (18,7 tys. zł). Na wskazane koszty złożyła się podana przez wnioskodawców wycena wkładu osobowego (pracy społecznej) w kwocie 12,3 tys. zł²⁶ (29%), poniesiony przez wnioskodawców wkład finansowy²⁷ w wysokości 11,6 tys. zł²⁸ (27,1%) oraz rzeczowy wkład własny wnioskodawców wyceniony na 0,3 tys. zł²⁹ (0,7%). Wydatki, które obciążały Gminę, były pokrywane

²⁶ W 2015 r. – 2,3 tys. zł, w 2016 r. – 2,5 tys. zł, w 2017 r. – 2,7 tys. zł i w 2018 r. – 4,8 tys. zł; wycena pracy społecznej była dokonywana poprzez przemnożenie liczby osób zaangażowanych w pracę, liczby godzin i stawki za godzinę, która wynosiła od 5 zł do 27 zł.

²⁷ Tj. kwoty uiszczane przez wnioskodawców bezpośrednio na realizację zadania, nie przekazywane na rachunek Gminy.

²⁸ W 2015 r. – 0,2 tys. zł, w 2016 r. – 6,3 tys. zł, w 2017 r. – 2,7 tys. zł i w 2018 r. – 2,4 tys. zł.

²⁹ Wkład wyceniony w przypadku jednego zadania z 2015 r.

przez Gminę bezpośrednio – Gmina była nabywcą wskazanym we właściwych fakturach i rachunkach. W toku realizacji zadań nie pojawiały się trudności.

(dowód: akta kontroli str. 273-843; 906-917)

W okresie objętym kontrolą zadania wykonywane w ramach inicjatywy lokalnej polegały na organizowaniu spotkań i imprez dla mieszkańców Gminy z okazji świąt, a także festynów, warsztatów, konkursów czy zajęć sportowych. W wyniku tych zadań nie powstały efekty rzeczowe.

Zadania wpisywały się w katalog określony w art. 19b ust. 1 udpp i miały na celu wsparcie edukacji i wychowania dzieci i młodzieży, rozwoju społeczności lokalnych i tradycji, wspieranie kultury fizycznej, ochronę przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 249-267; 270-272; 273-843)

Promocją inicjatywy lokalnej, w tym zadań zrealizowanych, zajmowała się Referent ds. kultury. Działania promocyjne polegały na zamieszczaniu informacji dotyczących inicjatywy lokalnej na stronie internetowej Urzędu, na której utworzono stałą zakładkę dotyczącą tej działalności. Od 2015 r. Gmina promowała inicjatywę lokalną także za pośrednictwem portali społecznościowych. Wójt promował i informował o inicjatywie lokalnej podczas zebrań sołeckich. Urząd wydawał także we własnym zakresie ulotki i plakaty umieszczane na tablicy informacyjnej, w sklepach – były one dystrybuowane na terenie Gminy i dostępne w Urzędzie. Z inicjatywy wnioskodawców relacje z wydarzeń były także zamieszczane w prasie lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 235, 270-272, 273-843, 906-922)

Działalność Gminy w ramach inicjatywy lokalnej była przedmiotem kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Gminy dwukrotnie: w 2016 r. przeanalizowano zadania zrealizowane w 2015 r., a 11 października 2017 r. sprawdzono część zadań, które zostały zrealizowane w 2017 r. W obu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 844-855)

Do Gminy nie wpływały skargi dotyczące sposobu realizacji inicjatyw lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 229-230; 268-269)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o opracowanie i przedłożenie Radzie Gminy Dąbrowa projektu uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zgodnej z zakresem delegacji określonym w art. 19c ust. 1 udpp.

³⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, września 2018 r.

kontrolerzy:

Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

Marta Ostrowska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis